

Position

Financement de la réparation des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre

I. Exigences de l'usam

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et plus de 600 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faîtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

À ce titre, l'usam exige:

- de renoncer à l'introduction d'un système d'engagements conditionnels visant à créer une assurance suisse contre les tremblements de terre,
- de maintenir la compétence des cantons dans le domaine de l'assurance des bâtiments et
- de renoncer à toute intervention sur le marché des solutions d'assurance privées.

II. Contexte

Selon l'analyse nationale des risques établie par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), les séismes figurent parmi les plus grands risques qui menacent la Suisse avec les pandémies et les pénuries d'électricité, pour ce qui est des dommages auxquels il faut s'attendre. S'ils sont plus rares que d'autres dangers naturels, ils peuvent provoquer des dégâts suffisamment importants pour enrayer l'économie à moyen et long terme. Aujourd'hui, de nombreuses compagnies d'assurance privées proposent des solutions couvrant les dommages causés aux bâtiments par les séismes, mais le taux de pénétration du marché reste faible, puisque 15% seulement des immeubles sont assurés en Suisse. En cas de sinistre, le financement ne serait donc pas entièrement couvert, ce qui ralentirait la reconstruction et affaiblirait la capacité de fonctionnement de l'économie suisse.

Dans ce contexte, la motion de la CEATE-CE «Création d'une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels» (20.4329) adoptée par le Parlement charge le Conseil fédéral de prévoir les bases légales permettant de créer une assurance suisse contre les tremblements de terre au moyen d'un système d'engagements conditionnels. Au printemps 2024, le Conseil fédéral a soumis à procédure de consultation un projet de mise en œuvre de la motion. Sur la base des résultats de la consultation, il a ensuite adopté à l'intention du Parlement, le 13 décembre 2024, son «message concernant l'arrêté fédéral attribuant à la Confédération une compétence en matière de financement de la réparation des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre» (24.095). Selon les informations fournies par la commission chargée de l'examen préalable, le Conseil des États sera la première Chambre à se pencher sur le projet à partir du troisième trimestre 2025.

Les grandes lignes du projet sont les suivantes: la Constitution attribue à la Confédération la compétence d'instaurer un système de solidarité entre les propriétaires d'immeubles pour financer la réparation des dommages causés aux bâtiments en cas de séisme, au motif que la probabilité de

survenance est inégale entre les régions, tout comme la concentration de valeurs, la nature du sous-sol et les conséquences financières sont différentes. En cas de séisme grave ayant entraîné des dommages importants aux bâtiments, le Conseil fédéral doit pouvoir percevoir auprès de tous les propriétaires d'immeubles en Suisse une contribution limitée (0,7% au maximum de la somme assurée de leurs bâtiments) affectée au financement de la réparation des dommages causés aux bâtiments (il s'agit en l'occurrence de financer la réparation des dommages après que le séisme a eu lieu). Il en résulte une capacité maximale d'environ 22 milliards de francs, ce qui correspond aux dommages attendus après un séisme présentant une période de retour de 500 ans. En cas d'événement très grave, qui occasionne des dommages très importants dépassant la capacité maximale de 22 milliards de francs, il faudrait trouver des financements complémentaires pour réparer la totalité des dommages. Le sens du terme «grave» sera précisé dans le cadre de l'élaboration des dispositions législatives. Il n'est pas question ici de couvrir les dommages causés aux biens meubles (meublier personnel, inventaire d'exploitation, etc.), ni les autres dommages subis par les propriétaires d'immeuble tels que perte de loyers ou interruption de l'exploitation.

III. Appréciation générale du projet

L'Union suisse des arts et métiers usam reconnaît le risque que représentent les tremblements de terre et les dommages à long terme qu'ils peuvent causer aux entreprises et à l'ensemble de l'économie. Il faut donc saluer le fait que le projet comble la lacune existante en matière d'assurance et sensibilise ainsi à la question des risques sismiques. L'usam identifie toutefois plusieurs faiblesses dans la solution de financement proposée, solution qu'elle avait déjà critiquée lors de la procédure de consultation.

Le projet est en contradiction avec le principe de subsidiarité. En effet, l'assurance des bâtiments relève de la compétence des cantons. La nouvelle compétence prévue au niveau fédéral sape ce principe. Elle ne tient pas suffisamment compte non plus des solutions cantonales en vigueur: le canton de Zurich, par exemple, dispose de son propre fonds pour couvrir les dommages causés par des tremblements de terre. Dans 17 autres cantons, les établissements cantonaux d'assurance sont regroupés au sein du Pool suisse pour la couverture des dommages sismiques. Si les solutions cantonales peuvent encore être optimisées, elles permettent – à l'inverse d'une mesure fédérale – de mieux tenir compte des différentes conditions locales.

Le projet intervient dans un marché fonctionnant selon les principes de l'économie privée. Le projet ne tient pas assez compte non seulement des solutions cantonales, mais également des options offertes par les assurances privées. Il existe aujourd'hui déjà de nombreuses possibilités d'assurance privée contre les dommages causés par les tremblements de terre, que les propriétaires d'immeubles peuvent souscrire à leur guise. Il n'y a aucune raison que l'État s'immisce dans ce marché privé et supprime tout un secteur d'activité des assurances.

Le projet étend les compétences de la Confédération et entraîne une insécurité en termes de planification pour les propriétaires d'immeubles. Le Conseil fédéral se voit octroyer une grande marge de manœuvre puisqu'il décide non seulement si le séisme est suffisamment «grave» pour exiger des contributions financières de la part des propriétaires, mais qu'il fixe également le montant de ces contributions (jusqu'à 0,7% au maximum de la somme assurée de leurs bâtiments). Les propriétaires – particuliers comme PME – sont donc à la merci des décisions de la Confédération et n'ont aucune sécurité en termes de planification quant à la couverture effective des dommages éventuels causés à leurs bâtiments. Par conséquent, ils pourraient même être contraints de miser sur la double assurance et de souscrire une assurance privée tout en versant une contribution pour l'engagement conditionnel.

La participation financière obligatoire prévue entraîne une redistribution étatique et va donc à l'encontre du principe de la responsabilité individuelle. Elle a en effet pour conséquence de

transférer la responsabilité à la collectivité. En cas de séisme, tous les dommages sont payés à partir d'un pot commun. Tous les propriétaires versent une contribution, mais l'argent n'est ensuite distribué qu'aux propriétaires sinistrés. D'une part, cela réduit l'incitation des propriétaires d'immeubles à agir sous leur propre responsabilité, ce qui n'est pas opportun compte tenu de la franchise prévue et de la somme à verser au titre de l'engagement conditionnel. D'autre part, ce mécanisme repose sur le principe de la redistribution. Il est difficile de comprendre pourquoi tous les propriétaires devraient payer alors que seuls quelques-uns pourraient en bénéficier. En outre, cela conférerait à l'engagement conditionnel en cas de tremblement de terre un «statut spécial» injustifié dans le domaine de l'assurance des bâtiments, car toutes les autres assurances – à juste titre – ne fonctionnent pas selon ce principe.

La solution de financement prévue représente une charge financière supplémentaire pour les propriétaires d'immeubles et peut ainsi aggraver la crise. Les propriétaires d'immeubles doivent d'une part constituer des provisions afin de pouvoir verser le montant prescrit par l'État en cas de sinistre; d'autre part, ils doivent s'attendre à une franchise nettement plus élevée que dans le cadre d'une assurance privée, franchise à payer en plus de la contribution obligatoire. Cela risque d'aggraver la crise, car les propriétaires devront faire face à de nombreux coûts en même temps: diverses conséquences négatives directes et indirectes de la catastrophe (par exemple, maintien du paiement des salaires en dépit des pertes de recettes), contribution à l'engagement conditionnel et franchise.

Bien que le montant soit élevé, le champ d'application matériel de l'engagement conditionnel est incomplet. Par exemple, les dommages qui ne concernent pas directement le bâtiment, tels que ceux causés aux biens meubles (mobiliers personnels, inventaire d'exploitation, etc.), ne sont pas inclus. L'usam considère comme particulièrement problématique le fait que l'accent soit mis uniquement sur les bâtiments. Les dommages causés aux infrastructures – notamment aux infrastructures de transport, aux infrastructures liées à l'approvisionnement énergétique ou aux infrastructures de communication – ne sont pas pris en compte. Or, ces infrastructures sont essentielles pour les entreprises et donc pour rétablir la capacité économique.

IV. Conclusion

En raison des faiblesses du projet, l'usam s'oppose à l'attribution à la Confédération d'une compétence en matière de financement de la réparation des dommages causés aux bâtiments par les tremblements de terre (24.095) et demande de renoncer à l'introduction d'un système d'engagements conditionnels visant à créer une assurance suisse contre les tremblements de terre.

Berne, le 30 avril 2025

Responsable du dossier

Michèle Lisibach, responsable des dossiers mobilité, développement territorial et commerce
Tél. 031 380 14 19, mél. m.lisibach@sgv-usam.ch